



Griselda PALLERES\*

\*: Instituto de Ciencias Antropológicas – FFyL y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Proyecto de Investigación UBACyT 447BA: “Comunidades científicas: usos sociales de la ciencia”. E-mail: griselda.palleres@gmail.com

Cecilia HIDALGO\*\*

\*\*.: Instituto de Ciencias Antropológicas – FFyL y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora Plenaria de la UBA con docencia en Facultad de Filosofía y Letras, y Facultad de Ciencias Sociales, área de Epistemología e Investigación Social. Directora del Proyecto UBACyT 447BA: “Comunidades científicas: usos sociales de la ciencia”. E-mail: cecil.hidalgo@gmail.com

PRESENTADO: 15.03.18

ACEPTADO: 29.04.18

# CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN DE LA SITUACIÓN DE CALLE EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

59

## Resumen

La permanencia de personas viviendo en las calles de la ciudad representa una de las manifestaciones más visibles y extremas de la desigualdad social. Se trata de un problema que encierra múltiples dimensiones, no sólo por las causas que lo originan sino también por la heterogeneidad de los involucrados. En este sentido, al momento de implementar acciones para su solución, saber *quiénes, cuántos y cómo están viviendo* bajo esas condiciones resulta ser crucial.

Este artículo muestra que la delimitación de una categoría conceptual operativa, una estimación de la cantidad de personas y la manera en que se encuentran viviendo en las calles, son herramientas fundamentales al momento de delinear políticas sociales pertinentes y adecuadas a los diferentes tipos de destinatarios. En primer lugar se realiza una breve revisión de las distintas formas de denominar la “vida en las calles” deteniéndose en *sin techo y situación de calle*, siendo esta última la que recientemente ha logrado cierto consenso -tanto político como académico- en su uso. Luego se explicitan las metodologías empleadas para establecer la magnitud numérica del problema según cada categoría, comparando los *conteos oficiales* del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el *Censo Popular de Personas en Situación de Calle* (CPPSC) llevado adelante por organizaciones sociales en el marco de la Ley 3076/CABA/11. Se destacan tanto rupturas como continuidades en las definiciones nominales y operativas de las categorías, en estrecha correspondencia con posicionamientos políticos y sociales históricamente particulares. El dinamismo intelectual y práctico detrás de las definiciones operativas que en cada momento subyacen a los conteos comparados y su interacción con el conocimiento ordinario, se revela como motor que ha impulsado reformulaciones y reconocimiento de nuevos aspectos de la realidad.

**Palabras Clave:** situación de calle - sin techo - métodos de medición - categoría operativa - Ley 3706/CABA/11

## Summary

*The permanence of people living in the streets of the city represents one of the most visible and extreme manifestations of social inequality. It is a problem that involves multiple dimensions, not only because of the causes that originate it but also because of the heterogeneity of those involved. In this respect, at the time that actions are implemented to resolve this matter, knowing who, how many and how they are living under these conditions turns out to be crucial.*

*This article shows that defining an operative conceptual category, estimate the number of people and the way in which they are living in the streets, are fundamental tools at the moment of develop, and adapt, pertinent social policies for the different types of beneficiaries. First, there is a brief review of the different ways of denominate the "life in the streets", focusing on situación de calle (homelessness). This last denomination has recently achieved a certain consensus -both political and academic- for its use. Then, the methodologies used to establish the numerical magnitude of the problem according to each category are explained, comparing the official count of population of the Government of the City of Buenos Aires and the Popular Census of People in Street Situation (CPPSC) carried out by social organizations according Law 3076/CABA/11. Both ruptures and continuities in the nominal and operative definitions of the categories stand out, in close correspondence with historically particular political and social positions. The intellectual and practical dynamism behind the operative definitions that at every moment underlie comparative counts and their interaction with ordinary knowledge is revealed as an engine that has prompted reformulations and recognition of new aspects of this reality.*

**Key words:** homelessness - roofless - measurement methods - operational category - Law 3706/CABA711

60

## PRESENTACIÓN DEL TEMA

La permanencia de personas viviendo en las calles de la ciudad representa una de las manifestaciones más visibles y extremas de la desigualdad social. Se trata de un problema que encierra múltiples dimensiones no sólo por las causas que lo originan, sino también por la heterogeneidad de quienes lo conforman. En este sentido, al momento de implementar acciones para su solución, saber *quiénes, cuántos y cómo* son -o más bien *están*- viviendo bajo esas condiciones resulta ser un tema crucial.

Delimitar la categoría a través de una mirada comprensiva y estimar la magnitud de este problema implica un desafío a escala global. La *European*

*Federation of National Organizations working with the Homeless* (FEANTSA)<sup>1</sup> ha desarrollado una tipología denominada ETHOS (European Typology on Homelessness)<sup>2</sup> cuyo objetivo es proporcionar un marco estandarizado (constante y común) que no sólo de cuenta de quienes viven en el espacio público o acceden a un dispositivo de alojamiento, sino también que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a conceptualizaciones vinculadas con la exclusión residencial (Edgar et al., 2004; Edgar y Meert, 2005). Más recientemente, el *Institute of Global Homelessness* (IGH) ha propuesto un marco de referencia global (Global Homelessness Framework) con el objetivo de establecer un lenguaje común al respecto y con ello, facilitar las metodologías para su medición (Busch-Geertsema et al., 2016). En el marco de la propuesta del IGH,

1. Las siglas corresponden a su denominación en francés: Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.
2. En 2009, en la búsqueda de una categoría de carácter más amplio y abarcativo, al formular el proyecto que hoy constituye la Ley 3706/CABA/11, se adaptó la tipología ETHOS al caso argentino. Como se verá más adelante en este trabajo, ello permitió incluir a la categoría situación de calle a quienes tienen problemas habitacionales de distinta índole (Palleres, 2012).

en 2015 se conforma la *Red Latinoamericana y del Caribe sobre situación sin hogar*. Esta surge de la necesidad de construir y compartir un proyecto común para América Latina y el Caribe tendiente al diálogo y el intercambio fluido de experiencias entre los países miembro. Si bien se trata de un proyecto incipiente, la red permite la realización y difusión de investigaciones y la recopilación de datos para promover una mejor comprensión de las características, el alcance y las posibles soluciones de este problema. En la actualidad los países que la conforman son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, México, y Puerto Rico.

Argentina no cuenta con una política a nivel nacional que contemple la atención integral de este sector poblacional. Tampoco ha formulado una definición categorial unificada del problema, ni cuenta con datos oficiales sobre la cantidad de personas y familias que se encuentran viviendo en la calle. A fines de 2014, distintas organizaciones de la sociedad civil presentaron en el Senado de la Nación<sup>3</sup> un proyecto de ley que proponía la creación e implementación de una política pública nacional y la delimitación de una categoría operativa, pero el mismo no recibió tratamiento oportuno y nunca llegó a sancionarse. En 2016, con modificaciones leves del original se presentó nuevamente, pero esta vez en la Cámara de Diputados<sup>4</sup>. Este último, aún en estado parlamentario, se encuentra a la espera de su tratamiento en comisión.

Al establecer una comparación con otras ciudades de nuestro país, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone de la mayor cantidad de servicios socio-asistenciales para la atención de las personas que viven en la calle, tanto de dependencia gubernamental como de la sociedad civil. A partir de ello, cuenta con prestaciones básicas para la satisfacción de necesidades inmediatas (alimentación e higiene) y para alojarlos principalmente por la noche. Sin embargo, no se trata de un trabajo en red entre el gobierno y las organizaciones, sino más bien de prestaciones asistenciales

fragmentadas, desarticuladas entre sí y, -no pocas veces- aisladas de otras redes de recursos o de derivación (Palleres, 2009).

Con respecto a los métodos utilizados para contabilizar a quienes viven en la calle, así como no existe una categoría censal nacional que dimensione el alcance de este problema, los *conteos* llevados a cabo por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) representan el único indicio oficial de su magnitud numérica a escala local. Como se muestra en este trabajo, el método utilizado es muy sensible a la sub-numeración y los datos obtenidos no son confiables ni se corresponden con la magnitud del problema. A partir de ello se registran controversiales diferencias entre las cifras oficiales y las estimadas por las organizaciones de la sociedad civil. Uno de los principales motivos de la disparidad se corresponde con la categoría empleada por el GCBA que no contempla a quienes la noche del conteo se encuentran albergados en los distintos servicios socio-asistenciales ni tampoco a aquellos que se encuentran dentro de la emergencia habitacional. A fines de 2010 se aprueba en la Ciudad de Buenos Aires la Ley 3706/CABA/11 sobre la “Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”. La ley considera a la “situación de calle” como categoría más amplia, prescribe la realización de relevamientos anuales, resalta la importancia del trabajo en red y la adecuación de los servicios socio-asistenciales hacia modelos nuevos que brinden una atención integral de forma continua (no solo pernocte). Si bien, otorga un marco de derechos para este sector poblacional, en la actualidad no se cumple en su totalidad.

Este artículo tiene como objetivo mostrar que la delimitación de una categoría conceptual operativa y una estimación precisa sobre las características y la cantidad de personas que se encuentran viviendo en las calles, son herramientas fundamentales al momento de delinear políticas sociales pertinentes y adecuadas a sus destinatarios. A

3. Expediente N° S-2510/14 (2014). “Proyecto de Ley de Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”. Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Nación.

4. Expediente N° 6140-D-2016 (2016). “Proyecto de Ley: Protección y garantía integral de los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación.

partir de ello, en primer lugar se realiza un breve repaso de las distintas formas de denominar la *vida en las calles*, para centrarnos principalmente en dos de ellas: *sin techo* y *situación de calle*. Mientras que una es la utilizada por las instituciones, la otra es la elegida por las organizaciones sociales, pero también es la que subyace a la definición de la Ley 3706/CABA/11 de la Ciudad de Buenos Aires. Las seleccionamos porque ambas suponen no sólo una delimitación particular del problema sino también han permitido estimaciones numéricas aproximadas. Luego, describiremos las metodologías empleadas para la cuantificación que corresponde a cada una de las categorías seleccionadas. En este sentido se realiza una comparación entre los *conteos oficiales* del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los del *Censo Popular de Personas en Situación de Calle* (CPPSC) llevado adelante por organizaciones sociales en el marco de la Ley 3076/CABA/11.

## Delimitaciones categoriales

Las distintas formas de denominar la vida en las calles a lo largo del tiempo no han sido neutrales, sino que encierran un trasfondo socio-histórico, político y hasta asistencial particular. En efecto, para referir a los sujetos involucrados en estas circunstancias se ha hablado de *deambulantes*, *sin techo*, *en situación de calle*, *sin hogar* y *habitantes de la calle*.

A fines de la década de 1980, las organizaciones religiosas fueron las primeras en brindar asistencia a quienes vivían en la calle. Los denominaron *deambulantes* en alusión a los diversos recorridos que las personas realizan a lo largo de la ciudad para acceder a los distintos servicios que brindan las iglesias (Palleres, 2004).

A fines de la década de 1990, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires crea el primer programa específico para la asistencia de este grupo poblacional al que denomina *sin techo*, caracterizándolo por la materialidad de sus carencias residenciales. Hacia el 2002 y como resultado de las modificaciones en una normativa comienzan a emplear la categoría *situación de calle* que incluye en su sentido referencias al déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de ese momen-

to el empleo de esta denominación se expande generando un consenso categorial que sobrepasa a sus predecesoras, tema que retomaremos más adelante.

El uso de *personas sin hogar* y *habitante de la calle* alude al menos a dos dimensiones sustanciales de este fenómeno social: la importancia del espacio público para la construcción tanto de la cotidianidad como de las relaciones sociales, que no dejan de generarse en estos nuevos espacios.

La investigación académica correlativa a esta problemática muestra dinamismo en consonancia con las actitudes y posiciones político institucionales. Es llamativo, sin embargo, que no aparezca una articulación que provenga siquiera de una cierta teorización más sistemática capaz de orientar y estabilizar las acciones de generación de normativas y posterior estimación cuantitativa de la situación. Lo que prevalece no es tanto una “carga teórica” como una “carga cultural ideologizada” que precede cualquier tipo de delimitación de dimensiones analíticas relevantes, construcción o selección de instrumentos de registro y medición. Si el conocimiento es una entidad histórica y al interior de cada disciplina podemos encontrar estadios diferentes del desarrollo de las categorías analíticas, en el caso de la situación de calle se hace visible la debilidad de la teorización social para llevar sus elaboraciones mucho más allá del sentido común o de los posicionamientos político-institucionales de la coyuntura. Es más, son las organizaciones sociales las que parecen en este caso haber informado su práctica con los desarrollos conceptuales más avanzados en la materia, incorporando a profesionales académicos en redes de cooperación para la investigación y la acción acerca de la problemática.

Las primeras investigaciones llevadas cabo en el marco de la Ciudad de Buenos Aires han denominado *personas sin hogar* a los sujetos que construyen su cotidianidad tanto en los espacios públicos como en las sedes gubernamentales o de organizaciones de la sociedad civil. Si bien se trata de una traducción literal del vocablo inglés *homeless*, su elección se relaciona con la posibilidad de aludir tanto a aspectos emocionales como sociales, además de materiales. De allí una diferencia con *sin techo*, categoría por excelencia

de las instituciones cuya particularidad es la de caracterizar a los sujetos exclusivamente por la carencia de vivienda, sin considerar sus trayectorias biográficas. *Sin hogar* admite la inclusión de dimensiones sociales, culturales y políticas (Palleres, 2004); *habitantes de la calle* pone el énfasis en el medio donde la persona habita y desarrolla su vida cotidiana, sin dirigir la mirada hacia las carencias de los individuos. Hablar de “habitantes” supone que al utilizar el espacio público, interactuar y establecer vínculos de diversa índole, las personas *habitan* el espacio de la *calle* en el que entablan una relación con el entorno. Así, los *habitantes de la calle*, en su cotidianidad, significan y modifican el ámbito en el cual viven (Rosa, 2011 y 2017). Cabe destacar que, a diferencia de las anteriores, estas últimas dos categorías -si bien dispares en un principio- hacia su interior comparten el intento por capturar y otorgar relevancia a la capacidad de los sujetos de transformar al espacio público urbano en un soporte y un recurso fundamental para la subsistencia diaria (Palleres, 2004).

Todas las categorías analizadas se encuentran en uso, aunque con el transcurrir del tiempo algunas han prevalecido sobre otras. No obstante, si se analizan variaciones a lo largo del tiempo es posible señalar tanto rupturas como continuidades en el empleo de los mismos. En este sentido, las formas de clasificar son contingentes, ya que cada una de ellas refleja la actitud política y social de una época particular (Hacking, 2001). Esto da cuenta tanto del dinamismo intelectual y práctico detrás de las definiciones operativas que en cada momento se proponen, como de su interacción con el conocimiento ordinario que impulsa reformulaciones y reconocimiento de nuevos aspectos de la realidad (Hidalgo y Palleres, 2011). Sólo recientemente existe cierto consenso -tanto político como académico- en denominar a la problemática como *situación de calle*.

### **Sin techo**

En 1997, el Decreto Nº 607/GCBA/97 da inicio a la primera política pública dirigida a las personas que viven en la calle por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En su primer componente, el *Programa para las Personas Sin techo* se encarga de asistir a las personas solas brindando

alojamiento en hogares, alimentación, prestaciones básicas (servicios de ducha y ropa limpia) y tratamiento psico-social con un equipo interdisciplinario. En el marco de este Programa comienza a utilizarse la categoría *sin techo* y comprende a “hombres y mujeres mayores de 21 años sin recursos económicos que permanezcan en la vía pública por carecer de vivienda: ‘las personas sin techo’” (Decreto 607/GCBA/97). Al momento de su formulación, esta normativa no brindaba una delimitación conceptual rigurosa y refería otras “carencias” que caracterizarían asimismo a este sector poblacional (pobreza, desarraigo, problemas económicos, de trabajo, salud):

“Las personas sin techo constituyen un grupo heterogéneo conformado por individuos afectados por una amplia gama de problemas económicos por falta de trabajo, psicosociales y de salud (incluidos los trastornos mentales, el alcoholismo, la drogadependencia, etc.). Las características comunes a este grupo social son el desarraigo, que se caracteriza por una ruptura más o menos definitiva en relación a su entorno familiar, social y laboral y la pobreza severa” (Anexo I del Decreto 607/GCBA/97).

Como se desplegará más adelante con cierto detalle, en 1997 también comienzan los *conteos* de los *sin techo*. A partir de ello, una de las primeras dificultades que el GCBA debía sortear para el logro de la estimación numérica del problema se relaciona con la delimitación conceptual entre quienes se encontraban *sin techo* y otras formas de déficit habitacional. Para ello se delimita el concepto:

“Se entenderá por ‘sin techo’ a toda persona que se halle pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria. Vivienda precaria supone, al menos, paredes y techo que otorguen cierta privacidad, permitan albergar pertenencias y generen una situación relativamente estable: quien la posea no es sin

techo. En tal sentido no es sin techo quien habita en una villa de emergencia u ocupa una casa tomada. Tampoco quien construye una habitación precaria (aislada) en un baldío. Sí lo será quien se resguarda con maderas o cartones bajo un puente o una autopista” (Calcagno, 1999: 5).

Esta conceptualización también caracteriza como *sin techo* a quienes al momento del conteo se encuentran albergados en la red de alojamiento nocturno. En este sentido contempla a quienes:

“carecen de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, y encuentran residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas o privadas que brindan albergue temporario” (Calcagno, 1999: 6).

64

A pesar de estas definiciones operativas, desde el segundo y en lo sucesivo -salvo excepciones-, los *conteos* dejaron de contemplar a quienes se encuentran albergados en la red de alojamiento nocturno tanto del GCBA como de las organizaciones que mantienen convenio con éste. Así, de hecho se produce una nueva definición operacional del concepto, según la cual sólo serán *sin techo* los que permanezcan en la vía pública. Esta decisión política no se ha visto plasmada en ningún documento ni en una redefinición del concepto, sino que han sido los responsables de los programas quienes, al momento de difundir los resultados de los *conteos*, simplemente omiten esta información o bien la desagregan como si encontrarse albergado en la red de alojamiento correspondiera a otro tipo de problema. Las definiciones nominales subyacentes a las normativas y las estipulaciones académicas corrientemente consensuadas no parecen haber hecho mella en los agentes de los programas públicos.

### Situación de calle

La ley 3706/CABA/11, que rige en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, fue sancionada a fines de 2010 y reglamentada en el 2013. Esta normativa define al problema como *situación de calle*. Al momento de su formulación, se prefirió situación de calle frente a las otras formas de denominación

que mencionamos previamente: sin hogar, sin techo, habitante de la calle. La razón radica en la apropiación que los sujetos y las organizaciones sociales habían realizado de la categoría *situación de calle* sobre las otras, a extremo de autodenominarse de ese modo. Cabe destacar el fuerte hincapié que el componente “situación” imprime a la caracterización entendiéndola como una etapa temporal transitoria y susceptible de ser superada.

Hacking (2001) señala que cuando las clasificaciones son conocidas por las personas o por quienes están a su alrededor cambian las formas en que los individuos tienen experiencias de sí mismos. Con esto no se refiere sólo a la reacción autoconsciente de un individuo aislado respecto a cómo se le clasifica, sino más bien, a las consecuencias que tiene ser clasificado de esa manera para el conjunto entero de individuos y las otras personas con las que éstos están íntimamente relacionados. De este modo, se crean nuevas formas de acción y de elección que pueden llevar a que los sentimientos y la conducta de las personas se modifiquen, en parte, por ser clasificados de ese modo. Adherir a esta clasificación le permite a los sujetos superar conceptualizaciones pasadas -tanto las institucionales como las académicas- y también ser incluidos tanto en las demandas generadas por las organizaciones sociales como en un marco de derechos.

Así, la ley 3076/11 le otorga sustento a su sujeto-objeto al establecer *situación de calle* como categoría operativa. Consta de dos partes fundamentales. En una se reconoce una situación de hecho, en la otra se reconoce la existencia de situaciones proclives a culminar en situación de calle. La primera de ellas, se presenta en el inciso “a” del artículo 2º:

“a. A los fines de la presente Ley se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno (Artículo 2, inciso “a” de la Ley 3706/CABA/11).

Esta parte de la categoría guarda ciertas similitudes con la noción *sin techo*, pero sólo en su versión inicial cuando incluía a quienes se encuentran en instituciones. En la actualidad, para el GCBA quienes están albergados en algún dispositivo de la red de alojamiento no son considerados *sin techo*, como si el ofrecimiento de un lugar para dormir durante una noche o a lo largo de unos días el problema quedara solucionado.

La segunda parte de la categoría incorpora un componente de *prevención* nunca antes contemplado por una normativa respecto a este problema, reconociendo que no es posible subestimar el hecho de que hacia el interior del mismo existen situaciones encubiertas y *riesgosas* que, si no son tratadas oportunamente, acrecentarán el problema de la *situación de calle* a corto plazo. Ello queda de manifiesto en el inciso “b” del artículo 2º:

“b. A los fines de la presente Ley se consideran personas en riesgo a la situación de calle a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones:

1. Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional.
2. Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo.
3. Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento” (Artículo 2, inciso “b” de la Ley 3706/CABA/11).

Esto conlleva a su vez el reconocimiento de que las políticas públicas habitualmente comienzan a tomar el problema una vez que las personas ya se encuentran viviendo en las calle, sin reconocer instancias intermedias ni situaciones encubiertas.

A partir de ello, la Ley 3706/CABA/11 supone una distinción entre: quienes *efectivamente* viven en

la vía pública o se encuentran albergados en la red de alojamiento nocturno y aquellos que se encuentran en situación de riesgo a vivir en la calle y que se hallan sin posibilidades de acceder a una vivienda que reúna criterios básicos y esenciales en términos de salud, seguridad personal y bienestar psíquico. Cabe mencionar que los límites entre una y otra categoría no son tan precisos pues en general abarca a individuos y grupos familiares que transcurren de forma cíclica periodos de vida con permanencia tanto en calle y en hoteles, como en paradores y hogares entre otras.

### Magnitud del problema: la estimación numérica

Realizar un recuento o contabilizar a las personas que se encuentren viviendo en la calle implica grandes desafíos debido a que se trata de un sector poblacional de alta movilidad cuya composición varía de forma continua e incluso de un día para el siguiente.

En diferentes países, el método *Punto en el tiempo* (en inglés Point-In-Time Counts) constituye la principal estrategia para obtener datos de las personas que se encuentran viviendo específicamente en la calle o bien en los distintos servicios de alojamiento. Consiste en la contabilización y en el registro de las principales características que se pueden observar de manera directa de este sector poblacional en un momento determinado (si son hombres o mujeres, están solos o acompañados, una estimación etárea, cantidad de pertenencias, etc.). Los *conteos* facilitan una estimación del número de personas viviendo en la calle, ofreciendo una “fotografía instantánea” de las características observables y circunstancias que rodean a los individuos o familias en una determinada noche. Para evitar la *doble contabilización* (el riesgo de que una misma personas sea contada en más de una oportunidad), es necesario que el conteo comience de modo sincronizado en todo el territorio asignado, y que se realice en las horas de menor probabilidad de traslado de las personas que, por lo general, es durante la noche y la madrugada (Cabrera et al., 2008; Marpsat, 2003).

Sin embargo, este método tiene falencias ya bien conocidas y documentadas<sup>5</sup>. Una de ellas es que los conteos suelen ser muy costosos y requieren varios meses de planificación sumados a la movilización de una gran cantidad de recursos (convocar y capacitar voluntarios para el conteo, elaborar los instrumentos y los mapas para los distintos recorridos). Pero posiblemente su mayor dificultad radica en que los conteos basados en esta metodología son muy sensibles a la subnumeración, ya que relevan principalmente a las personas que son “altamente visibles” y que se encuentran en lugares de fácil acceso (Marpsat, 2003; Busch-Geertsema et al., 2016).

A pesar de sus limitaciones, el método *punto en el tiempo* sigue implementándose no sólo en Estados Unidos -donde llevaron adelante los primeros desarrollos- y en los países europeos, sino también en América Latina y el Caribe<sup>6</sup>. Si bien en algunos casos se mantiene la observación basada en el contacto directo, lo hacen con ciertas variaciones o innovaciones: extensión del tiempo del relevamiento a más de una noche; implementación de cuestionarios estructurados para obtener información de carácter cualitativo que permita delinear un perfil caracterizador de este sector poblacional y la complementación de este con otros métodos.

### Conteos oficiales

En la Ciudad de Buenos Aires, los *conteos* basados en la metodología de “punto en el tiempo” fueron implementados en 1997 por el GCBA y se mantienen sin ningún tipo de cambio hasta la actualidad. Con el objetivo de relevar datos que permitieran precisar los alcances del problema, se realiza un recuento visual en horario nocturno y los *sin techo* son contabilizados uno a uno a lo

largo de varios recorridos (Calcagno, 1999).

En una primera instancia, se realizaron dos conteos, uno en abril de 1997 y otro en junio de 1998. El primero de ellos dio como resultado un total de 1.389 personas, 1.057 que efectivamente se encontraban viviendo en la calle y 332 alojadas en hogares. En el segundo *conteo* la cifra resultó ser menor registrándose sólo 629 personas, sin que se contabilizara a las personas que se encontraban alojadas en los hogares ni en lugares de difícil acceso (Calcagno, 1999). Es preciso tener en cuenta asimismo tanto las épocas del año entre uno y otro como el comportamiento de quienes viven en la calle. El primero se realizó en el mes de abril cuando aún las temperaturas no son bajas y las personas tienden a dormir más expuestas, lo que facilita contabilizarlas. El segundo se realizó en junio cuando el frío las lleva a lugares con mayor resguardo y muchas veces inaccesibles. Posiblemente esto explique las diferencias entre ambos resultados dándose en el segundo conteo una posible subnumeración. Sin embargo, la difusión de los valores obtenidos no incluyó este tipo de aclaraciones.

A partir de entonces, los *conteos* se realizan todos los años con variaciones mínimas en sus resultados, que siempre rondan por debajo o por encima de los mil sin techo que pernoctan en la vía pública y no se encuentran alojados en la red de alojamiento nocturno. Aunque parezca difícil de entender, para obtener una reconstrucción exhaustiva de los resultados a lo largo del tiempo es necesario realizar un rastreo en distintos medios de comunicación, principalmente gráficos. Esto responde a que el GCBA -salvo excepciones<sup>7</sup> no realiza una sistematización de los datos oficiales accesible al público: los responsables de los programas se limitaron a comunicar en distintos

5. Para consultar un informe detallado respecto de la genealogía e implementación de esta metodología en distintos países ver Marpsat, 2003.

6. Tal es el caso de Chile (MDS, 2012); Brasil (Schor y Artes, 2001; FIPE, 2015); Uruguay (MIDES, 2011); Puerto Rico (DFPR, 2015) y más recientemente Nicaragua (Berríos et al., 2017; Suárez et al., 2017).

7. El GCBA comunicó los resultados de los conteos a través de informes específicos en 1997 y 1998 (Calcagno, 1999), en 2003 (Malanca, 2003), en 2004 y en 2008 (SEC 2004 y 2008 respectivamente). Estos mismos años, fueron los que registraron mayor cantidad de personas sin techo, debido a que se difunde en simultáneo la cantidad de personas que se encontraban tanto viviendo en la calle como alojadas en las instituciones al momento de realizarse el conteo.

medios la cantidad de personas contabilizadas y alguna que otra característica socio-demográfica básica (género, localización, procedencia o nacionalidad y si se trata de individuos o grupos). El último conteo oficial se realizó en abril de 2017 y arrojó 1.066 personas viviendo en la calle<sup>8</sup>, nuevamente sin contemplar a quienes esa noche estaban en algún dispositivo de la red de alojamiento nocturno.

No cabe duda de que disponer de una estimación numérica sobre este sector poblacional resulta indispensable para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, y para los fines de este trabajo, es posible realizar dos críticas fundamentales a los conteos implementados por el GCBA: la categoría empleada y el tipo de información relevada. Si bien nominalmente en el último tiempo utilizan situación de calle para referirse al problema, en la práctica continúan circunscribiendo el recuento al concepto sin techo y en su versión restringida, ya que no toman en consideración a los alojados en distintos dispositivos. Por otro lado, este método no se acompaña con una encuesta o cuestionario que contemple dimensiones sustanciales y que permita caracterizar a la población observada. De este modo, los conteos llevados a cabo por el GCBA nos permiten estimar -parcialmente- cuántas son las personas que viven en la calle en un momento dado, pero nada nos dicen respecto a sus condiciones subsistencia, sus problemas o necesidades, ni cuáles son sus expectativas para la superación de sus circunstancias actuales.

### Relevamientos: anual y popular

La Ley 3706/CABA/11 en el inciso “k” del artículo 4° propone y reconoce la necesidad de realizar relevamientos que incluyan: 1) información desagregada que posibilite fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos; y 2) la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia y de organizaciones de la sociedad civil.

Estos relevamientos de periodicidad anual deben abarcar la Ciudad de Buenos Aires en su tota-

lidad y contemplar tanto a las personas en situación de calle que *efectivamente* viven en el espacio público y se encuentren alojados en la red de alojamiento nocturno), como aquellos que se encuentran en *riesgo* a la situación de calle. Si bien la Ley no establece una metodología para la obtención y posterior análisis de la información, el GCBA nunca intentó adecuar los *conteos* a la propuesta de esta normativa, ni tampoco convocó a las distintas organizaciones sociales para su realización. Por ello, y a fin de exigir la realización de los relevamientos según lo determina la Ley 3706/CABA/11, en agosto de 2016 se presentó un amparo ante el Juzgado N° 4 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. En esta instancia se dictó una medida cautelar donde se lee:

“Hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, en el término de diez (10) días hábiles, proceda a la confección un **relevamiento provisorio** dando cabal cumplimiento a lo previsto en los arts. 2 y 4 inc. K de la Ley 3706, esto es contemplando a las personas en efectiva situación de calle, pero también a aquellas personas en riesgo a la situación de calle” (Expediente N° A13385-2016/0, 2016. Resaltado original).

Pero este relevamiento nunca se llevó a cabo. De este modo, el GCBA no cumple con los requerimientos establecidos por la ley ni en cuanto a la delimitación de la categoría *situación de calle*, ni con la realización de un relevamiento exhaustivo que arroje datos tanto cuantitativos como cualitativos.

Como contrapartida, a comienzos de marzo de 2017 diversas organizaciones de la sociedad civil se reunieron con el objetivo realizar el denominado “Censo Popular de Personas en Situación de Calle” (CPPSC). El CPPSC se realizó a lo largo de una semana en el mes de mayo en distintos

8. Página 12 (17/07/2017). Creció el número de personas que viven en la calle en Buenos Aires. Acceso web: <https://www.pagina12.com.ar/50722-crecio-el-numero-de-personas-que-viven-en-la-calle-en-buenos>. Clarín (17/07/2017). Creció casi un 20% la cantidad de personas en situación de calle. Acceso web: [https://www.clarin.com/ciudades/crecio-20-cantidad-personas-situacion-calle\\_0\\_Hkau4t9HZ.html](https://www.clarin.com/ciudades/crecio-20-cantidad-personas-situacion-calle_0_Hkau4t9HZ.html)

horarios y, además de establecer datos numéricos sobre la cantidad de personas viviendo en la calle, se administró un cuestionario a fin de caracterizar a este sector poblacional. Si bien el CPPSC se basó en la categoría estipulada por la Ley 3706/CABA/11, al no proponer esta una metodología para estimar la magnitud del problema, se requirió no sólo planificar cada uno de sus aspectos del relevamiento, sino también la colaboración de diversos sectores. El censo fue posible principalmente por el esfuerzo de gran cantidad de organizaciones, voluntarios independientes convocados por redes sociales y algunos organismos gubernamentales<sup>9</sup>. Pero cabe destacar que no se contó con la colaboración de los programas de asistencia específicos sobre el tema del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, las organizaciones que respondieron la convocatoria trabajan directa o indirectamente con la situación de calle. Por ello, resultó ser fundamental su conocimiento y experiencia territorial al momento de programar, diseñar y planificar los circuitos a recorrer. Sin embargo, se requirió de varias semanas de preparación no sólo del instrumento y los recorridos, sino también de quiénes lo iban a administrar. Una semana previa a la puesta en marcha del CPPSC se impartió una capacitación general a la cual asistieron 300 colaboradores censistas y hubo 22 réplicas de esta para formar nuevos voluntarios a cargo de los referentes de circuitos. Una particularidad del CPPSC fue la participación de las mismas personas en situación de calle en las distintas etapas del relevamiento.

El CPPSC se realizó entre el 8 y el 15 de mayo de 2017 en tres franjas horarias (mañana, tarde y noche). La Ciudad de Buenos Aires se dividió en 48 circuitos, uno por cada barrio porteño. Y el recorrido incluyó la vía pública, espacios verdes, bajo

autopistas, terminales de transportes (ómnibus, subterráneos y trenes), entradas de bancos y cajeros automáticos, bulevares o corredores principales, e ingresos y guardias de hospitales, según se encontraran en la zona asignada. De igual modo, se prestó especial atención a autos abandonados, lotes baldíos o desocupados y otros lugares posibles de pernocte.

En términos metodológicos, el CPPSC guarda similitudes con el método *punto en el tiempo* ya que, además de abarcar a toda la ciudad, se vale de la observación directa para contabilizar una a una a las personas que en el periodo en observación se encuentran en el espacio público. Sin embargo, difiere en al menos dos aspectos: la extensión temporal del periodo del relevamiento y la administración de un instrumento que permite estimar tanto la cantidad como las características del sector poblacional.

Por la envergadura del proyecto resultaba imposible cubrir toda la ciudad en una sola noche como lo propone estrictamente la metodología *punto en el tiempo*. Al tomar una semana para realizar el relevamiento se corría el riesgo de duplicar o contar más de una vez a la misma persona. A partir de ello, se pregunta a los entrevistados si ya habían respondido previamente la encuesta, y como criterio de confiabilidad se establecieron dos datos: nombre declarado y fecha de nacimiento. Al momento del análisis estos fueron cotejados y en el caso de repetirse, uno de los registros era eliminado de la muestra.

Con respecto al *instrumento*<sup>10</sup>, este permite relevar la situación de calle efectiva, en especial incluye a aquellas personas o grupos que en el periodo en observación se encuentran habitando en el espacio público. De igual modo, también se incluyó en la muestra a quienes al momento del

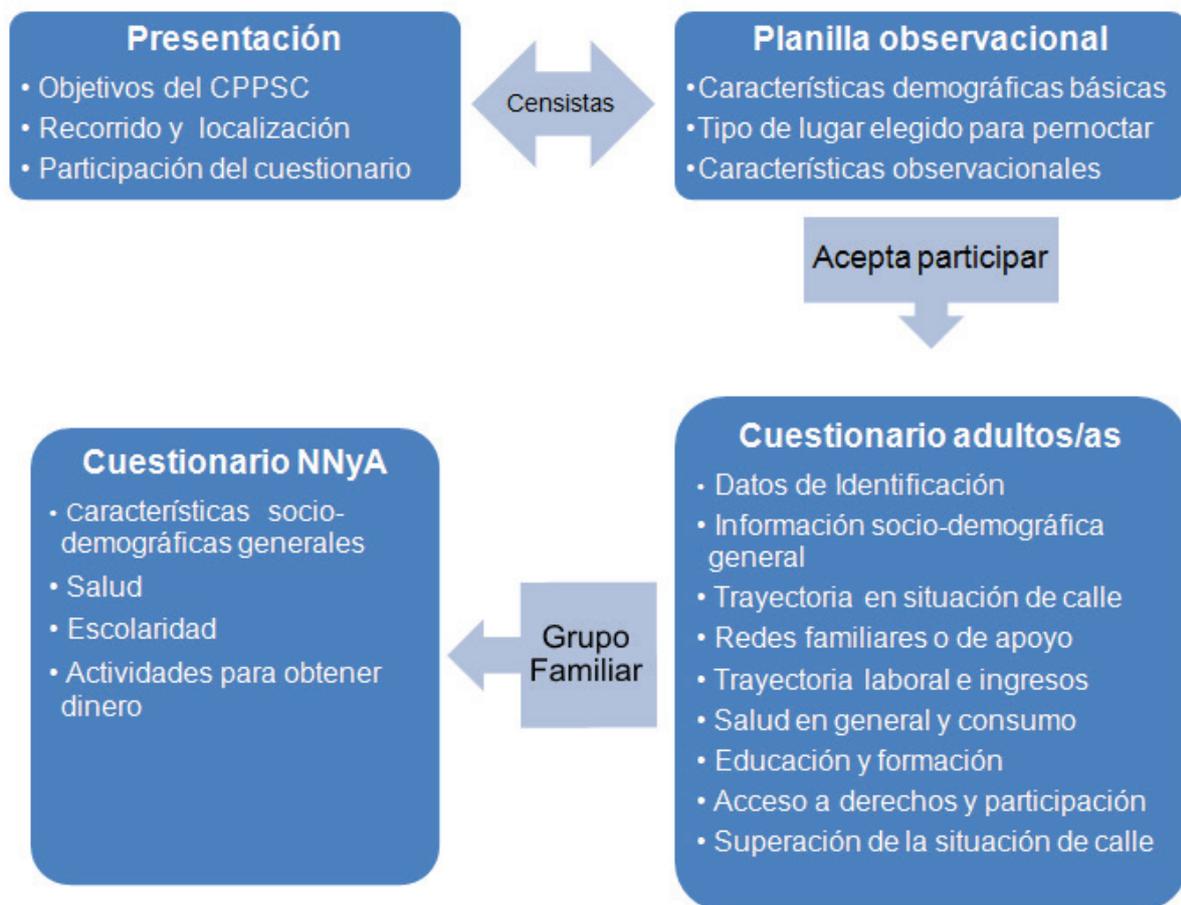
9. El CPPSC contó con un total de 431 censistas entre integrantes de más de 40 organizaciones e individuos convocados en las redes sociales. Las organizaciones participantes fueron: Abrigar Derechos; Acción Voluntaria; Amigos en el Camino; Asamblea Popular Plaza Dorrego; Centro de Estudiantes de la Facultad de Psicología de la UBA; Centro de Integración Frida; Centro de Integración Monteagudo; Che Cultura; Ciudad Sin Techo; Comedor El Gomero de Barrancas de Belgrano; Comunidad del Centro Educativo Isauro Arancibia; Consejo de Organizaciones Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; Equipo de Investigación UBACyT 089BA de la Facultad de Psicología (UBA); Izquierda Popular; Juventud Socialista Democracia y Participación; La Boca Resiste y Propone; La Calle Que Nos Parió; La Miguelito Pepe; Ministerio Público de la Defensa CABA; Movimiento Barrios de Pie; Movimiento Evita; Movimiento Libres del Sur; Movimiento Universitario Sur; Mujeres Activando; Mujeres de la Matria Latinoamericana (Mumalá); Ni una persona más en la calle; Nuevo Encuentro; No Tan Distintas – Mujeres en Situación de Vulnerabilidad Social; Observatorio del Derecho a la Ciudad; Partido Social; Patria Grande; Presidencias de las comisiones "Derechos Humanos, Antidiscriminación y Garantías" y "Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud" de la Legislatura de la CABA; Presidencia de la Auditoría General CABA; Proyecto 7 – Gente en situación de calle; Red Puentes (MP La Dignidad); Sopa de Letras; Un Paso Hacia El Cambio (UPHEC) (CPPSC, 2017).

relevamiento se encontraban albergados en algún dispositivo de la red de alojamiento nocturno. Sin embargo, y dado que como ya se mencionó, el GCBA no colaboró con el relevamiento, no se pudo acceder a todas las instituciones.

El instrumento cuenta de una instancia de presentación y localización, una planilla observacional y dos cuestionarios: adultos/as y niñas, niños y adolescentes (NNyA). El siguiente gráfico ilustra el modo en que los distintos componentes fueron administrados y sus respectivas dimensiones:

en situación de calle. De igual modo, en esta instancia también se requería el consentimiento de los sujetos consultándoles si deseaban participar de una entrevista aclarando que la misma era de carácter voluntario y anónimo. En el caso de que no lo desearan, el censista registraba los motivos por los cuales no se había realizado la entrevista y sólo completaban la *planilla observacional*. En esta última se registra tanto la cantidad de personas observadas, como el lugar elegido para pernoctar (vía pública, plaza o parque, bajo-autopistas, etc.), las características básicas socio-de-

GRÁFICO N°1: COMPONENTES DEL INSTRUMENTO



Fuente: Instrumento del CPPSC. Elaboración propia.

En una primera instancia, los censistas se presentaban y explicaban los objetivos y la relevancia del CCPSC y también establecían la ubicación y la localización espacial de las personas y familias

mográficas (género y estimación etaria) y otras observables (individuos solos o en grupos, presencia de mascotas, pertenencias y elementos de trabajo).

10. Para la elaboración del instrumento y la delimitación de sus dimensiones, se consultó sobre experiencias llevadas a cabo en otros países de la región. Las autoras desean agradecer la colaboración de las investigadoras Silvia Schor (Universidad de São Paulo y Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas- FINE de Brasil); Alexia Suarez (Universidad de Puerto Rico y Proyecto Felicidad de San Juan de Puerto Rico); Karinna Soto e Isabel Lacalle (CalleLink y Nuestra Casa de Santiago de Chile). Todas ellas pusieron a disposición las distintas herramientas de relevamiento administradas en sus respectivas ciudades o países.

En el caso de que el entrevistado deseara participar de la encuesta, además de registrar los datos observacionales, el censista administraba un *cuestionario* estructurado. Este último tiene como objetivo obtener información de carácter cualitativo a fin de caracterizar a la población en situación de calle, teniendo en cuenta los distintos subgrupos estipulados en la Ley 3706/CABA711. Si bien presentar los resultados del cuestionario excede los objetivos de este trabajo, se mencionarán las distintas dimensiones contempladas en este componente para dar cuenta de la envergadura del relevamiento. A partir de ello se relevó *información socio-demográfica general* (documentación, identidad de género y nacionalidad); *trayectoria en situación de calle* (tiempo de permanencia y motivos); *trabajo e ingresos* (actividades para obtención de dinero y acceso a subsidios); *educación y formación* (nivel educativo alcanzado) y salud en general y consumo (percepción y problemas de salud y de consumo, acceso a servicios y tratamiento). De igual modo, también se tomaron en cuenta dimensiones relevantes como las *redes familiares y de apoyo* (contacto con la familia e instituciones); el *acceso a derechos y a la participación* (problemas de accesibilidad a lugares públicos o privados); *vivencia de distintas formas de violencia* (discriminación, agresión física, abusos, robos o hurtos e impartida por quiénes), *participación* (en movimientos, partidos políticos u organizaciones) y *expectativas de superación* de la situación de calle.

Por último, se confeccionó un cuestionario para relevar la cantidad y características de *niños, niñas y adolescentes* (NNyA) en situación de calle, pero sólo para ser administrado en el marco de sus familias. Cabe realizar una aclaración al respecto: la Ley 3076/CABA/11 no contempla a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle, a menos que los mismos se encuentren con

sus padres o en un entorno familiar. Esto no ha sido una omisión, sino que al momento de formular la Ley se tuvo en cuenta la legislación vigente local y nacional que brinda un marco legal y de protección a los menores. Así, se consideró que la posible superposición de las existentes con la nueva propuesta, a largo plazo, conducía potencialmente a más riesgos que beneficios.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires la Ley 114/CABA/98<sup>11</sup> contempla y protege a los niños, niñas y adolescentes de forma integral. Por su parte, a nivel nacional es posible mencionar al menos tres normas: Ley 23849/1990<sup>12</sup> (Convención sobre los Derechos del Niño), la Ley 26061/2005<sup>13</sup> (Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes); y la Resolución 309/CDN-NyA/2007<sup>14</sup> (formula el Manual de Procedimientos del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes). Cada una de forma individual y, la interacción entre ellas y sus modificaciones, determinan los procedimientos legales a seguir frente a este grupo etario.

De este modo, y siguiendo los lineamientos de la Ley 3706/CABA/11, para el CPPSC no se tomó en consideración a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle que se encontraran solos, pero sí a los que estuvieran con su familia al momento del relevamiento. Los datos debían ser brindados exclusivamente por un adulto a cargo. A partir de ello, en el caso de tratarse de un grupo familiar, el *cuestionario de NNyA* se concentró en cuatro dimensiones: *características socio-demográficas generales* (nombre, edad, género, vínculo con el titular, documentos de identidad y nacionalidad); *salud* (controles médicos, problemas de salud, tratamiento y calendario de vacunación); *escolaridad* (concurancia, nivel educativo y ayuda escolar) y *actividades para obtener dinero* (changa, cartoneo, venta ambulante, pide dinero, etc.).

11. Ley 114/CABA/98 (3-12-1998). "Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires". Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires 62 (03-02-1999).

12. Ley 23849/90 (27-9-1990). "Convención sobre los derechos del Niño". Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina N° 26993 (22-10-1990).

13. Ley 26061/2005 (28-9-2005). "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes". Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina N° 30767 (26-10-2005).

14. Resolución 309/CDNnyA (2007). "Manual de Procedimientos del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes". Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

El CPPSC relevó a 4.394 personas que *efectivamente* se encontraban habitando en el espacio público de la Ciudad de Buenos Aires. Si se tiene en cuenta que este número contempla parcialmente la red de alojamiento nocturno, resulta preciso contraponerlo con las 1.066 personas que el GCBA contabilizó tres meses antes del CPPSC. Pero esas cifras por sí solas no responden completamente a la categoría de *situación de calle* ya que, siguiendo la conceptualización presente en la Ley 3706/CABA/11, a ese resultado inicial hay que sumarle tanto a aquellos que acceden a los distintos servicios socio-asistenciales como a quienes se encuentran en condiciones habitacionales encubiertas y riesgosas.

*la situación de calle*. Cabe destacar que, si bien el CPPSC se enmarca a lo estipulado por la Ley 3706/CABA/11 en cuanto al concepto de situación de calle nominalmente y las características del relevamiento, estos resultados no son oficiales ni son enunciados como tales por el GCBA.

Por último cabe abundar en aclaraciones sobre el modo en que se consideraron los resultados conformados por la red de alojamiento nocturno y el riesgo a la situación de calle. Con respecto a las 1.478 personas albergadas en la red de alojamiento, debe señalarse que estos datos son estimativos debido a que el GCBA no colaboró con el censo. Entonces, sólo se contabilizaron las plazas ocupadas en los Paradores y Hogares de

GRÁFICO N°2: RESULTADOS DEL CPPSC SEGÚN CATEGORÍA “SITUACIÓN DE CALLE”.



Fuente: Censo Popular de Personas en Situación de Calle – 2017. Elaboración propia.

En el siguiente gráfico se muestran los resultados del CPPSC en consonancia con el concepto de situación de calle establecido en la Ley 3706/CABA/11:

El CPPSC dio como resultado que en la Ciudad de Buenos Aires hay 25.872 personas en situación de calle. De estas 25.872 se encuentran comprendidas en la categoría *situación de calle efectiva* y las 20.000 restantes se encuentran en *riesgo a*

pendientes del GCBA y así como en los Centros de Integración. No obstante se estima que entre propios y conveniados la cifra es mayor.

La red de alojamiento está conformada por dispositivos públicos (dependencia exclusiva del GCBA); privados (financiados y administrados por organizaciones sociales o religiosas) y mixtos - más conocidos como “conveniados”- (por lo general son financiados por el GCBA y gestionados

por las organizaciones sociales). En total la red de alojamiento se encuentra constituida por alrededor de 26 dispositivos de pernocte que incluyen las siguientes modalidades: Paradores Nocturnos, Hogares de Tránsito, Centros de Inclusión y Centros de Integración Social. Las 1.478 personas alojadas en la red de alojamiento declaradas por el CPPSC, se constituyen a partir de una estimación de la cantidad de plazas con los que cuenta tanto el GCBA como de algunas organizaciones que mantienen convenios. Pero quedan por fuera de la muestra muchas otras organizaciones que no desearon participar del CPPSC y cuentan con lugares de pernocte propios. Por ello se estima que muchas más personas se encontraban albergadas en los distintos servicios socio-asistenciales al momento de hacer el relevamiento.

Sobre la categoría *riesgo a la situación de calle*, las cifras obtenidas en el CPPSC son tan relativas como estimativas. Una vez más, para arribar a datos certeros resulta preciso que el GCBA informe la cantidad y situación de personas y grupos familiares contemplados dentro de la emergencia habitacional. Ejemplo de ello son quienes se encuentran afectados por los desalojos, los alojadas en hoteles en el marco de subsidios con fines habitacionales, lo que habitan en asentamientos precarios o en condiciones de hacinamiento extremo, y los que egresarán pronto de instituciones asistenciales o penitenciarias. Pero así como el GCBA no reconoce las cifras obtenidas en el marco del CPPSC, tampoco brindó esta información.

## Reflexiones finales

La delimitación conceptual y dimensional de la problemática resulta crucial a la hora de la formulación de políticas y de programas de acción que permitan la superación de la situación. A partir de ello, si la categoría es lo suficientemente clara para dar cuenta de a *quiénes* contempla, debería poder responder a la pregunta de *cuántos* viven bajo esas condiciones y la manera en que lo hacen. En este trabajo hemos mostrado el modo en que la definición operacional afecta significativamente el diseño de los instrumentos de medición, su aplicación y la interpretación de los resultados. Argumentamos asimismo que la elaboración analítica y las consiguientes estimaciones cuantitativas

están aún estrechamente relacionadas con redes de creencias y presuposiciones en las que suelen prevalecer implícitos de sentido común, con base en posicionamientos políticos y sociales más que en elaboraciones sistemáticas. Estas últimas, aun cuando aparecen esbozadas en la “letra” de algunos documentos, no llegan a articularse en los instrumentos reglamentarios o en la puesta en práctica de las prescripciones normativas, que vuelven recurrentemente a concepciones perimidas o ya superadas, sin tener siquiera que explicar las razones de tales omisiones o retrocesos. Por cierto, las redes de creencias y presuposiciones previas se constituyen en *condición* (y no en obstáculo) pero deberían permitir reelaboraciones superadoras, en el sentido de que promuevan mayores especificaciones, reconocimiento de la variabilidad de los perfiles de las personas involucradas y por ello, acciones más robustas desde el punto de vista de la prevención, la asistencia, la remediación, la superación, la solución, o como quieran concebirse tales acciones. Cuando se pone en claro la inmensa cantidad de presupuestos en juego, resulta casi siempre inevitable la sugerencia de que las ciencias sociales no están siendo capaces de proveer una crítica cabal de las concepciones de sentido común, permaneciendo más cerca del conocimiento ordinario, pletórico de intuiciones acerca de la estructura de la mayoría de los procesos sociales o psicológicos sobre los que importa reflexionar.

Pero si las ciencias sociales no pueden alejarse mucho del sentido común, sus resultados y hallazgos más importantes no estarán acompañando maneras más robustas de concebir y actuar frente a la realidad social, aún cuando revistan continuidad con las percepciones de sentido común. En particular, hemos señalado cómo se apoyan en el recorte ordinario de “clases naturales”, la constitución de objetos o en nociones tales como la de “persona”, “hogar”, “techo”, “vivienda”, entre otras. Pero si tanto científicos como profesionales, políticos, etc. no reelaboran estas nociones ya definidas en el mundo de la vida cotidiana y en el lenguaje ordinario, no lograrán redescubrir este objeto de modo de mostrar su complejidad, eliminar operativamente vaguedades o ambigüedades semánticas, develar sesgos ideológicos y políticos para someterlos a discusión abierta y acompañar las maneras en que el conjunto social

va dinámicamente concibiendo y adecuando su accionar ante las problemáticas que debe enfrentar. Hemos destacado además que los conceptos delimitados con mayor precisión también pueden ser retomados y aplicados por los sujetos a los que se aplican como elementos de su práctica, que a su turno transformarán el espacio en que les toca actuar, en este caso transformando el espacio público urbano en soporte y recurso de su subsistencia cotidiana.

La *vida en las calles* genéricamente ha sido conceptualizada a través de la carencia de una residencia permanente, pero existen aproximaciones múltiples al problema, que exceden la dimensión residencial al involucrar aspectos tanto político y económicos como sociales. De tal forma, se requiere de respuestas integrales, complementarias e intersectoriales, que no pueden recaer exclusivamente en un único sector del gobierno ni de la sociedad civil.

La noción *sin techo*, caracterizada por las carencias materiales, sólo muestra una de las dimensiones del problema: la permanencia de las personas o las familias en el espacio público. Si bien, en el último tiempo, el GCBA utiliza nominalmente la categoría “situación de calle” para dar cuenta del problema, su práctica delata que en los hechos continúa valiéndose de una noción restringida como lo es *sin techo*. Como se ha señalado, para el GCBA las personas que se encuentran albergadas en los distintos dispositivos de alojamiento, ya sean propios o de organizaciones de la sociedad civil, no son consideradas como *sin techo* o en *situación de calle*. Esto queda de manifiesto cuando anuncian los resultados de los conteos, en algunos casos se contempla a quienes se encuentran alojados en los dispositivos, mientras que -la mayoría de las veces-, se omite esta información. Si se tiene en cuenta que en el marco de los *conteos* se operativiza un concepto para luego hacer caso omiso del mismo, entonces es posible suponer que esto no se encuentra libre de una intencionalidad. En un principio es posible pensar que esta es una estrategia política para generar frente a la opinión pública, una falsa sensación de que el problema se mantiene estable o que ha disminuido, pero lo cierto es que las cifras obtenidas no son confiables ni se corresponden con la proporción del fenómeno. Entonces, no se trata

de realizar un reemplazo nominal, sino de adecuar las metodologías y estrategias de abordaje acorde con una delimitación conceptual de carácter más amplio e inclusivo como lo estipula la Ley 3706/CABA/11.

Por su parte, *situación de calle* pretende abarcar la heterogeneidad de la problemática y sumar un componente de prevención. Por ello da cuenta de situaciones en apariencia disímiles contemplando a personas o familias que viven en el espacio público o que acceden a la red de alojamiento nocturno, las que se encuentran en instituciones penitenciarias o sanitarias de las que pronto egresarán, las que ocupan terrenos o lotes baldíos, las que serán desalojadas, las que residen en estructuras no aptas para alojarse así como también quienes habitan viviendas en condiciones de hacinamiento extremo. Todo ello, exige admitir que la situación de calle va más allá de lo que es visible a simple vista y que se compone por muchas más personas de las que arrojan los resultados de los *conteos* del GCBA.

Pero como ya se ha mencionado, un número o un indicador por sí solo no es suficiente para abarcar su complejidad. El CPPSC se propuso formular una metodología que permitiera no sólo llevar adelante un relevamiento exhaustivo que delimite *quiénes y cuántos* viven bajo estas condiciones; sino también relevar aspectos sustanciales que brinde indicios de *cómo* las personas y familias en situación de calle enfrentan su realidad a diario.

Si bien el CPPSC muestra que es posible llevar adelante los relevamientos teniendo en cuenta la delimitación conceptual presente en la Ley 3706/CABA/11, el GCBA no sólo no presta colaboración sino que tampoco reconoce sus resultados. Sin embargo, esta misma normativa señala que estos deben de realizarse de forma intersectorial y ello incluye tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a las dependencias gubernamentales. En este trabajo se defiende la idea de que un marco colaborativo y de trabajo conjunto permitirá el enriquecimiento, el desarrollo y la puesta en marcha tanto de instrumentos conceptuales como metodológicos, que redunden en la formulación e implementación de políticas sociales acorde a la envergadura y las características del problema.

## Reconocimientos

La investigación base de este trabajo corresponde a la Programación Científica de la Universidad de Buenos Aires 2014-2018, UBACyT 447BA: "Comunidades Científicas: usos sociales de la ciencia".

## Bibliografía

Berríos, A.; Bonilla, E.; Suárez, A.; Rodríguez, K. y Vázquez, J.J. (2017). *"Personas en situación sin hogar en León (Nicaragua): definición, número, características y necesidades básicas"*. Documentos de Trabajo IELAT(102). España, Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá.

Busch-Geertsema, V.; Culhane, D. y Fitzpatrick, S. (2016). *"Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness"*. Habitat International 55 (2016): 124-132.

Cabrera, P.; Rubio, M.J. y Blasco, J. (2008). *¿Quién duerme en la calle?* Una investigación social y ciudadana sobre las personas sin techo. Barcelona, España, Fundació Caixa Catalunya.

Calcagno, L. (1999). *"Los que duermen en la calle. Un abordaje de la indigencia extrema en la ciudad de Buenos Aires"*. (Centro de Documentación de Políticas Sociales 19). Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

DFPR - Departamento de la familia de Puerto Rico (2015). *"Censo de personas sin hogar: 2015"*. Departamento de la familia de Puerto Rico y Estudios Técnicos Inc. Disponible en: <http://www2.pr.gov/agencias/secretariado/Pages/CONTEO-2015.aspx>

Edgar, B. y Meert, H. (2005). *"Fourth review of Statistics on homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness"*. European Observatory on Homelessness. European Federation of National Organisations Working with the Homeless - FEANTSA.

Edgar, B.; Meert, H. y Doherty, J. (2004). *"Third review of Statistics on homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of homelessness"*. European Federation of National Organisations Working with the Homeless - FEANTSA.

FIPE-Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2015).

*"Relatório Completo do Censo da População em Situação de Rua na Cidade de São Paulo"*. Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponible en: <http://www.prefeitura.sp.gov.br>

Hacking, I. (2001). *¿La construcción social de qué?* Buenos Aires, Paidós.

Hidalgo, C. y Palleres, G. (2011). *"De la pobreza a la exclusión: dinamismo de la formación de conceptos sociales"*. Debate público. Reflexión de Trabajo Social 1 (2): 73-80.

Malanca, P. (coord). (2003). *Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle*. Centro de Documentación en Políticas Sociales 28. Edición Actualizada. Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Marpasat, M. (2003). *"Point-in-time statistical surveys of the homeless population"*. Workshop N° 2 of the Researching Homelessness and Homeless Populations - CUHP network: Surveys and demographics of homeless populations, Madrid.

MDS - Ministerio de Desarrollo Social (2012). *Todos Contamos: Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Colección Observatorio Social. Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

MDS - Ministerio de Desarrollo Social (2011). *"Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011"*. ConTexto: Publicación periódica del Observatorio Social de Programas e indicadores N° 4. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/>

Palleres, G. (2004). *Conjugando el Presente. Personas sin hogar en la Ciudad de Buenos Aires*. Colección tesis de licenciatura. Buenos Aires, Sociedad Argentina de Antropología.

Palleres, G. (2009). *"Límites y alcances del accionar del Parador Nocturno Retiro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires"*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Palleres, G. (2012). *"Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires"*. En: Bolívar, Teolinda and Espinosa, Jaime Erazo (comp). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito, Ecuador, FLACSO-CLACSO.

Rosa, P. (2011). *"Habitar la ciudad, habitar la calle. Reflexiones*

*sobre los habitantes de calle y su vida diaria*". X Congreso Argentino de Antropología Social. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – UBA.

Rosa, P. (2017). *Habitar la calle: el accionar de las organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, [s/n].

Schor, S. y Artes, R. (2001). "Primeiro censo dos moradores de rua da cidade de São Paulo: procedimentos metodológicos e resultados". *Revista de Economia Aplicada* 5 (4).

Suárez, A.; Berríos, A.; Bonilla, E. y Vázquez, J.J. (2017). "Homeless People in Nicaragua: A Point-in-Time Count in León: Homeless People in Nicaragua". *Journal of International Development*.

#### Fuentes

CPPSC - Censo Popular de Personas en Situación de Calle (2017). Informe del primer censo popular de personas en situación de calle: "A mí no me contaron: visualizar para humanizar". <http://proyecto7.org/wp-content/uploads/2017/07/Informe-preliminar-1%C2%BA-CPPSC.pdf>.

Decreto N° 607/GCBA/97 (12-5-1997). "Apruébase el Programa Integrador para personas o grupos familiares en situación de 'emergencia habitacional' ". Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 213 (6-6-1997).

Expediente N° A13385-2016/0 (2016). "Medida Cautelar sobre Relevamiento de personas en situación de calle Ley N° 3.706". Juzgado N° 4 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Acceso web: [http://www.observatoriociudad.org/?s=biblioteca\\_externa\\_a&n=26](http://www.observatoriociudad.org/?s=biblioteca_externa_a&n=26)

Ley N° 3706/CABA/11 (13-12-2010). "Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle". Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 3680 (8-6-2011).

SEC - Sistema Estadístico de la Ciudad (2004). "Programa: Asistencia a los sin techo". SEC Informa, Secretaría de Hacienda y Finanzas, GCBA.

SEC - Sistema Estadístico de la Ciudad (2008). "Asistencia a las personas en situación de calle. Los Paradores Nocturnos del GCBA". SEC Informa, Secretaría de Hacienda y Finanzas, GCBA.

